

CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO E CAPITAL SOCIAL NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Marli Marlene Moraes da Costa¹
Suzéte da Silva Reis²*

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo debater a importância da participação social no âmbito da gestão das políticas públicas, na medida em que as reflexões sobre a gestão das políticas públicas implicam, necessariamente, no debate sobre a participação e o capital social. A participação é indispensável quando se trata da gestão das políticas públicas, em todos os momentos do processo de elaboração e fiscalização das mesmas. Os estudos sobre a participação remetem, por sua vez, ao conceito de capital social, que é, em suma, o fator determinante para uma maior ou menor participação da sociedade civil. A participação dependerá, portanto, dos estoques de capital social que cada comunidade dispõe. Ao longo do texto, se pretende trazer alguns aportes teóricos sobre o conceito e a formação do capital social. Por outro lado, o trabalho pretende, ainda, fazer um esboço acerca das diferentes formas de participação, bem como lançar reflexões sobre a abertura dos espaços públicos de participação.

Palavras-Chave: Capital Social. Cidadania. Gestão. Participação Social. Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

O termo políticas públicas tem sido empregado com frequência nas últimas décadas, seja no âmbito acadêmico, seja no âmbito dos governos. Diante disso, cumpre traçar algumas reflexões sobre o seu significado e sobre o seu conteúdo, visto que as políticas públicas representam uma das formas de atuação do Estado, no sentido de atender os interesses públicos.

Longe de ter a pretensão de esgotar a temática, esse artigo pretende trazer à discussão, inicialmente, os aspectos conceituais sobre as políticas públicas, visando um melhor entendimento da dimensão das mesmas.

Os autores são os autores que se debruçam sobre o tema e que trazem contribuições importantes, tanto dos conceitos, quanto da implementação das políticas públicas. Sendo assim, ao longo do texto, serão abordados os conceitos e os posicionamentos de diferentes autores, não com o objetivo de chegar a um consenso, mas, ao contrário, de enriquecer o debate.

Na sequência, abordar-se-á a Reforma Gerencial, iniciada em 1995, durante o governo FHC, que veio em substituição ao modelo burocrático e que já não era mais eficiente para acompanhar as demandas decorrentes do aumento do Estado. Aumento esse que se deu em razão do crescimento das demandas por serviços

sociais, por um número cada vez maior de cidadãos. Ao lado disso, observa-se um incremento na participação social no âmbito das decisões políticas, fortalecendo a cidadania.

Ao final, o texto tratará da gestão das políticas públicas e da importância da participação social para o desenvolvimento das mesmas.

Justifica-se esse enfoque, pois, com o surgimento de novos atores sociais aliado às crescentes exigências para efetivação dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais, o Estado passou a ter que adotar novos mecanismos para a concretização desses direitos. Em razão disso, teve que abandonar a posição de Estado mínimo passando a ser um Estado atuante, interventor e implementador de políticas públicas.

Os novos atores passaram a ter uma parcela muito maior de responsabilidade, passando a ser, efetivamente, partícipes da vida política, social e econômica do Estado onde vivem. Desse modo, a cidadania se fortalece. No modelo gerencial, a participação social é imprescindível para as políticas públicas.

A participação, imprescindível para as políticas públicas no modelo gerencial, se dará a partir do capital social que dispõe cada sociedade e/ou comunidade. Quanto maior o capital social de uma comunidade, maiores as chances de desenvolvimento e de participação. A cooperação, que tem entre seus pressupostos a confiança, é imprescindível para a concretização da participação e para a solidificação do sentimento de pertencimento que, em última análise, implica no sentimento de responsabilidade para com o bem comum.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCEITUAIS INICIAIS

As políticas públicas, enquanto componentes da atuação estatal, tem sido alvo de discussões e debates, tanto no espaço público, quanto no espaço acadêmico. É importante ter clareza, conforme alerta Schmidt, que as políticas públicas não são e nem podem ser analisadas de forma fragmentada, visto que as mesmas não se constituem em setores ou departamentos com vida própria.³

A idéia de políticas públicas remete à esfera do público, das questões coletivas, lembrando-se que o público não é sinônimo de estatal, mas ao contrário, o público “é uma dimensão mais ampla, que se desdobra em estatal e não estatal”.⁴

Assim, o conjunto de ações governamentais, no sentido de atender as demandas e os interesses dos cidadãos, pode ser definido como políticas públicas. De outra parte, tem-se que as políticas públicas, enquanto resultado das demandas sociais, podem ser definidas como as respostas do sistema político a essas demandas.

Contudo, as políticas públicas vão muito além das decisões dos governos, alcançando também as ações dos sujeitos individuais ou coletivos. A inserção dos movimentos sociais se apresenta como fator determinante nos novos rumos dessas políticas. Assim, é preciso considerar os movimentos sociais enquanto fundamentais para a análise e compreensão das políticas públicas.⁵

Para Souza, as políticas públicas, na sua essência, estão ligadas fortemente ao Estado que determina como os recursos serão usados para o benefício de seus cidadãos, onde faz uma síntese dos principais teóricos que trabalham o tema das políticas públicas relacionadas às instituições que dão a última ordem, de como o dinheiro arrecadado sob forma de impostos deve ser acumulado e de como deve ser investido, e no final fazer prestação de contas dos valores gastos no atendimento dos interesses públicos, em favor da sociedade.⁶

Dagnino define as políticas públicas como um conjunto de “conhecimentos, proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas, utilizados para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política (policy) pública.”⁷

Além de vários conceitos, o termo políticas públicas abrange diferentes aspectos. Um dos aspectos diz respeito às suas dimensões. Nesse sentido, Schmidt⁸ refere que a literatura inglesa estabeleceu três termos para designar essas dimensões. A *polity*, que se refere à dimensão institucional e à ordem do sistema político, tem um caráter constitucional, pois engloba o sistema de governo, a estrutura e o funcionamento dos Poderes estatais, bem como o aparato burocrático. Essa dimensão conforma as outras duas.

A dimensão da *politics* é de caráter processual, visando alcançar a dinamicidade dos relacionamentos dos atores políticos. Assim, pertencem a essa dimensão, as “relações entre o poder executivo, legislativo e judiciário, o processo de tomada de decisões nos governos, as relações entre Estado, mercado e sociedade civil, a competição eleitoral e parlamentar”⁹, entre outros.

A *policy*, por sua vez, compreende as políticas públicas. É a dimensão material e concreta das políticas, que resulta da política institucional e da política processual. A relação entre as três dimensões é permanente e uma influencia a outra, de modo recíproco e permanente.

O outro aspecto refere-se à classificação das políticas públicas. Conforme Schmidt¹⁰, as mesmas podem ser divididas em sociais e macroeconômicas. As primeiras dão conta de áreas como saúde, educação, habitação, seguridade social, enquanto as últimas se dirigem ao controle da inflação, da taxa de juros e de câmbio, entre outros: uma é voltada ao social; a outra, ao econômico.

Na literatura se encontra, ainda, outras formas de classificação das políticas públicas. Uma das mais difundidas foi proposta na década de 1960, por Theodor Lowi e que estabelece quatro tipos de políticas: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas.

As políticas distributivas tem como característica predominante o baixo grau de conflituosidade, visto que “consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou segmentos sociais específicos.”¹¹ Apesar de não ter um caráter universal e sim clientelista, não causam maiores confrontos entre os segmentos que não foram beneficiados.

As políticas redistributivas, ao contrário, são repletas de conflitos. Essas políticas consistem na redistribuição da renda, onde quem tem mais contribui para

com aqueles que não dispõem das mesmas condições. O exemplo mais nítido são as políticas de seguridade social. O descontentamento é bem maior, podendo-se exemplificar com as ações afirmativas, como as cotas e a distribuição de bolsas, que atendem a uma parcela da coletividade em detrimento de outra.

Já as políticas regulatórias tem como função regular e ordenar. Os custos e benefícios podem ser distribuídos de forma equilibrada entre a coletividade, bem como alcançar apenas interesses particulares. Dentre essas políticas estão o plano diretor urba Por fim, as políticas constitutivas, que também são chamadas de estruturadoras, são as que definem os procedimentos gerais da política, determinando a sua estrutura e os seus processos. Essas políticas “dizem respeito à dimensão da *polity*, à criação ou modificação das instituições políticas.”¹²

Outra característica das políticas constitutivas é que elas “envolvem sempre a questão da distribuição de bens e recursos públicos para os diversos segmentos da sociedade.”¹³ E nesse sentido deve se cuidar para que as mesmas não sirvam para a manutenção do quadro de apropriação dos bens públicos em benefício do privado.

Muito ainda se poderia falar acerca do conceito de políticas públicas, porém, no, a política de uso do solo, entre outros.

Como a proposta desse trabalho é discutir o papel da participação social no âmbito da gestão dessas políticas, é preciso avançar. Contudo, antes é preciso entender a partir de que contexto e de que elementos a sociedade civil passou a ter uma atuação mais definida e decisiva. Assim, se passará à Reforma do Estado enquanto marco da mudança de paradigma quanto ao papel da sociedade civil nos processos decisórios.

1.2 A REFORMA DO ESTADO: A PASSAGEM DE UM MODELO A OUTRO

As políticas públicas não podem ser analisadas de forma isolada, pois fazem parte de um contexto social que é, ao mesmo tempo, determinante e determinado pelas demandas da sociedade. Cabe ao Estado promover o desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que assegurar o desenvolvimento social. E essa é uma das questões que provocam inquietações, pois é uma equação de difícil solução, mas que não é impossível de ser resolvida.

O papel interventor do Estado nos mais variados âmbitos da vida social, política e econômica, configurado no modelo de Estado de Bem-Estar, ou *Welfare State*, levou a criação de um “aparato estatal de grande envergadura e com forte capacidade de intervenção econômica e social mediante políticas públicas.”¹⁴

O Estado de Bem-Estar contribuiu para a consolidação do modelo de administração denominado burocrático, caracterizado pela especialização, a formalidade, a profissionalização, a autoridade hierárquica, o treinamento técnico, a impessoalidade e a meritocracia.

Schmidt destaca que em relação à gestão das políticas públicas esse modelo teve pontos positivos e negativos. Entre os positivos destaca o tratamento igualitário aos cidadãos, o maior nível de confiabilidade dos procedimentos administrativos, a

viabilização dos serviços públicos e de grandes empreendimentos econômicos apoiados pelo Estado, o que pode ser considerado um salto de qualidade em relação aos modelos anteriores.

Entretanto, destaca que os pontos negativos também foram muitos: tendência à burocratização, impessoalidade excessiva, centralização das decisões e dos recursos econômicos, separação entre formuladores de políticas e superiores hierárquicos, falta de autonomia dos servidores.¹⁵

As crises enfrentadas pelo Estado, especialmente após o advento da globalização, deflagraram a necessidade de reforma na própria estrutura do Estado. Bresser Pereira lembra que a partir dos anos 70 o país entrou em crise fiscal, quando também a sua capacidade de intervenção no econômico e social foi colocada em questão. A crise, acentuada pela globalização, tornou prioritária a reforma ou a reconstrução do Estado, ampliando o papel do mercado na coordenação do sistema econômico¹⁶ e tornando-o mais democrático.

O Estado, ao mesmo tempo em que assumiu novos papéis na coordenação e controle, como a promoção do desenvolvimento tecnológico e científico, a garantia dos direitos sociais, a promoção da competitividade internacional e o controle dos fundamentos macroeconômicos, assumiu também a tarefa de produção e fornecimento de bens e serviços. Tudo isso, somado ao aumento das demandas sociais, deflagrou a crise fiscal, que levou a desaceleração da economia e a crise financeira.

Nesse sentido, Kliksberg destaca que o Estado, ao assumir integralmente o desenvolvimento, acabou por subestimar ou marginalizar a sociedade civil. A máquina estatal, organizada para implementar os planejamentos e, ao mesmo tempo, assumir todas as funções executivas, acabou por revelar uma série de ineficiências. Além disso, a gestão adquiriu um caráter centralizador que se mostrou um fator de rigidez que impediu a aproximação com a realidade.¹⁷

Em contrapartida, a idéia de um Estado mínimo, em substituição ao modelo anterior, pregava que as funções do Estado deveriam ser mínimas, deixando ao mercado a tarefa de promover o desenvolvimento, o que se deu a partir das privatizações e da eliminação de funções.

Contudo, a crise do Estado, decorrente dos fatores citados e aliada ao crescimento exagerado e distorcido, não aponta para um Estado mais fraco. Ao contrário, exige um Estado forte e capaz, que “recupere a capacidade econômica de realizar a poupança pública e a capacidade política de orientar a sociedade na direção do desenvolvimento da democracia.”¹⁸

Abandonando a idéia de reduzir o Estado ao mínimo, os anos 90 foram marcados pelo projeto de reforma e reconstrução estatal. Frente às crises sofridas e ao processo de globalização, a sociedade civil dos países democráticos passou a ensejar uma reforma do Estado, não reduzindo-o ao mínimo, mas fortalecendo-o para “que os respectivos governos pudessem garantir, internamente, ordem, eficiência produtiva e justiça social, de forma a tornar viável, no plano internacional, a afirmação dos seus interesses nacionais.”¹⁹

Diante disso, Kliksberg enfatiza que não se deve adotar integralmente uma ou outra posição: o Estado não precisa ser gigante, mas também não pode ser mínimo. Para o autor, a concepção de Estado deve estar assentada na “correta classe de cooperação entre o governo, a força trabalhista e o empresariado e na necessidade de que o governo desempenhe um papel essencial na busca de soluções aos problemas de coordenação e exploração dos fatores externos.”²⁰

A crise do Estado determinou, em outras palavras, a sua reforma e a sua reconstrução. O seu papel passa a ser o de facilitar a competitividade do mercado nacional no cenário internacional. E, diante disso, a regulação e a intervenção em alguns setores, como a educação, a saúde, a cultura e o desenvolvimento tecnológico, continuam necessárias. Mas é uma intervenção não no sentido de compensar os desequilíbrios provocados pelo mercado globalizado, mas no sentido de capacitar os agentes econômicos a competir em nível mundial.²¹

Ainda em relação à crise que levou à reforma do Estado, Bresser Pereira diz que a crise da administração pública burocrática, que emergiu após 1988, teve seu início ainda no período militar. O modelo burocrático veio em substituição ao modelo de administração patrimonialista, característico do regime militar, no qual havia uma completa confusão entre o que era patrimônio público e patrimônio privado. As características desse modelo eram o nepotismo, o empreguismo e a corrupção. Porém, o capitalismo e as democracias surgidas no século XIX mostraram que esse tipo de administração era incompatível com seus princípios.²²

Segundo o autor, se tornou necessário “desenvolver um tipo de administração que partisse não só da clara distinção entre o público e o privado, mas também na separação entre o político e o administrador público”²³, decorrendo daí o surgimento do modelo de administração burocrática.

Contudo, mesmo sendo melhor do que o modelo patrimonialista, a administração burocrática não se mostrou eficiente, configurando-se como lenta, cara e desconectada com as demandas dos cidadãos. Enquanto o Estado era pequeno não houve maiores problemas. Mas a partir do momento em que o Estado se tornou no Estado social e econômico, assumindo um número crescente de serviços sociais e de regulação do sistema econômico, o problema da eficiência tornou-se essencial,²⁴ exigindo uma alteração na sua estrutura.

Nesse sentido, Bresser Pereira afirma que:

A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, não decorre apenas de problemas de crescimento, e das decorrentes diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também da legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania.²⁵

A Reforma Gerencial²⁶ que teve início em 1995 veio como tentativa responder ao aumento do tamanho do Estado, e o transformou num Estado Social, tendo como objetivos a criação de um aparelho de Estado forte e eficiente, descentralizado e autônomo, capaz de atender aos interesses coletivos e dar maior eficiência ao Estado, além de tentar tornar a administração pública mais eficiente, a partir da responsabilização da burocracia pública perante a sociedade.²⁷

O novo modelo de gestão de políticas públicas foi chamado de gerencial. A proposição central desse modelo consiste em “transladar para o setor público a lógica da racionalidade econômica do setor privado, ou seja, aplicar na gestão pública os princípios da gestão empresarial.”²⁸ Contudo, é preciso atentar para o fato de que essa proposição não pode ser entendida no seu sentido absoluto, visto que a lógica da administração privada difere em muito da lógica da administração pública.

Para Schmidt, o modelo gerencial apresenta inovações em relações ao modelo anterior, a começar pela substituição do termo administração pública por gestão pública. Esse último está associado a novos valores como horizontalidade, flexibilidade, profissionalização, desempenho baseado em resultados, maior autonomia e responsabilidade dos gestores e servidores, participação, redes. O termo administração pública, por sua vez, estava atrelado à noção de centralização, hierarquia, verticalização, rigidez, formalismo, entre outros.²⁹

Esse modelo de gestão pública possui um duplo aspecto: de um lado está o melhor desempenho e maior qualidade dos serviços públicos. Do outro, está a redução dos custos em prol do ajuste fiscal.³⁰ Porém, o ponto central do modelo gerencial é a busca da eficiência, partindo do pressuposto de que é preciso modificar as engrenagens do modelo weberiano.³¹

Não deixa de considerar, ainda, que elementos tanto do patrimonialismo quanto do clientelismo continuam subsistindo. A Reforma busca criar ‘novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro’³², mas resquícios dos modelos anteriores podem permanecer. Entre as instituições organizacionais estão as agências executivas e as organizações sociais que, na verdade, são unidades descentralizadas de gestão. A partir daí criam-se as condições para a implantação da gestão moderna do Estado.

Outro aspecto importante do modelo gerencial é que ele busca a qualidade dos serviços públicos, visando ao atendimento das demandas dos cidadãos. Nesse sentido, Bresser Pereira refere que a Reforma Gerencial busca atender aos interesses do cidadão republicano, que diz respeito aos direitos que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado para fins públicos.

O pressuposto da Reforma Gerencial é de que áreas como a social e a científica exigem uma atuação eficiente do Estado que deve utilizar, para tanto, de instituições e estratégias gerenciais, além da utilização das organizações públicas não-estatais para executar os serviços apoiados por ele.³³ Ou seja, as organizações públicas não-estatais são aquelas que prestam serviços de interesse público, mas não são estatais. Esse setor público não-estatal é composto por organizações sem fins lucrativos, como os hospitais, as escolas, as universidades comunitárias, as ONGs, entre outros.

Pode-se dizer, portanto, que as organizações da sociedade civil que prestam serviços públicos e não são estatais, compõem o setor público não-estatal. Esse setor reúne organizações que não pertencem nem ao Estado, nem às empresas privadas e é também chamado de terceiro setor.

Schmidt destaca que os complexos problemas sociais requerem um Estado forte, que não é sinônimo de Estado grande, mas sim de um Estado articulador, coordenador, capaz de fomentar, formular e implementar políticas públicas eficazes e eficientes.³⁴

É importante que Estado e sociedade estejam em equilíbrio. E para que esse equilíbrio se concretize a participação dos cidadãos é essencial, seja coletivamente, seja através das associações das quais fazem parte, seja através dos seus sindicatos, ONGs. Contudo, a participação somente é possível no modelo democrático, visto ser esse o modelo que permite a defesa do patrimônio público, da *res publica*, em detrimento dos interesses privados.

Bresser Pereira enfatiza que a democracia implica, além da liberdade de pensamento e de eleições livres, a prestação de contas por parte da burocracia pública, o que possibilita a participação dos cidadãos no processo político. Destaca também que a participação está entre os quatro pilares da democracia, juntamente com a liberdade, a representação e a responsabilização.³⁵ Por essas razões, a participação social assume papel tão importante para a gestão das políticas públicas.

1.3A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A participação social, a partir do que já foi referido, é pressuposto da gestão das políticas públicas. Contudo, ainda é relativamente recente no Estado brasileiro, assim como também é recente a organização da sociedade civil. É a partir da organização da sociedade civil e da abertura dos espaços públicos de participação que os cidadãos passam a ter um papel mais efetivo no processo decisório. Essa participação se dá através dos conselhos de políticas públicas, dos orçamentos participativos, das câmaras setoriais, dos plebiscitos, das audiências públicas e outros mecanismos consolidados pela Constituição Federal.³⁶

Para Bresser Pereira, a sociedade civil é a parte que está fora do aparelho estatal, situada entre a sociedade e o Estado e representa “o aspecto político da sociedade: a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado”.³⁷ Para o autor, a sociedade civil é resultado de um processo histórico de transformação, onde os seus agentes tendem a se tornar mais iguais e, com isso, mais democráticos.

E é nesse sentido que a participação social mostra seu caráter fundamental. No entendimento de Bresser Pereira, ela passa a ser “o ator fundamental que, nas democracias contemporâneas, está, de uma forma ou de outra, promovendo as reformas institucionais do Estado e do mercado”.³⁸

A sociedade abandona a condição de agente passivo e passa a buscar a reforma do Estado e do mercado. E essa condição de agente de mudança social e da reforma do Estado é um fenômeno recente. O autor faz a distinção entre Estado e mercado, utilizando o termo Estado para designar “o aparelho administrativo e o sistema constitucional-legal que organiza ou regula a sociedade, e Estado-Nação ou sociedade para designar respectivamente o sistema político e o sistema social que engloba o Estado e a sociedade civil em determinado território”.³⁹ Já o mercado foi

criado para coordenar a produção de bens e serviços que são desenvolvidos por pessoas e por empresas.

A participação em um processo deliberativo potencializa as percepções dos participantes acerca dos seus desejos e objetivos antes da tomada de alguma decisão ou da escolha de uma política concreta. A filtragem de preferências enriquece em potencial a gama e o conteúdo das opções, delimitando as que são aceitáveis para o conjunto de participantes.

A deliberação pública tem efeito transformador das crenças e das opiniões dos atores sociais, o que permite a tomada de decisões públicas que refletem as demandas da maior parte quantitativa da população envolvida. A forma de gestão pública comunicativa exige um mínimo de condições subjetivas e objetivas, sob pena de as falas serem apropriadas por determinados grupos, especialmente pelas elites, e se tornarem ‘mecanismos de alcançar projetos muito mais corporativos e individuais do que comunitários’.⁴⁰

Um dos pressupostos para a concretização da participação é o capital social, que é um conceito que pode ser considerado recente. De acordo com Araújo, o conceito de capital social é amplo, abrangente e serve para falar de assuntos de interesse geral, como o desenvolvimento econômico, humano, social e democrática e que representam preocupações antigas que inquietam uma parcela grande da população.⁴¹

Além de ser pressuposto da participação, o capital social é fator determinante para o êxito das políticas públicas. O conceito de capital social abriga elementos sociais e culturais como as atitudes, as normas, os costumes, as organizações, as redes sociais, as relações informais que favorecem a confiança, a cooperação e a reciprocidade entre as pessoas.⁴²

O conceito de capital social passou a ser empregado com mais ênfase especialmente após o trabalho desenvolvido por Putnam, no qual ele investigou o desenvolvimento de algumas regiões da Itália em detrimento de outras e os fatores que levaram o norte do país a se desenvolver mais do que o sul. De acordo com o estudo, os governos regionais estão mais próximos das demandas e isso permite que as suas ações sejam mais eficazes e tenha uma repercussão maior, propiciando um maior desenvolvimento econômico, caso do norte do país. Tal fato remonta à origem do próprio Estado Italiano.⁴³

O autor destaca que o capital social diz respeito às características da organização social e facilita a cooperação espontânea, além de promover o acúmulo de mais capital. Dentre as características do capital social estão a confiança, as normas e as cadeias de relações sociais e, a mais específica delas, que é o fato de que ele constitui um bem público, diferentemente do capital convencional que, via de regra, é um bem privado.

A confiança social é um componente básico do capital social, como promotora da cooperação, pois “quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação”⁴⁴, o que gera mais confiança.

Entretanto, essa não é uma confiança cega. Ela deriva das regras de reciprocidade ou dos sistemas de participação cívica que, embora não tendo força legal, essas regras são cumpridas pelas pessoas e isso fortalece a confiança social. E é o acúmulo de capital social que vai determinar os níveis de participação.⁴⁵

Na mesma linha, Font destaca as características do capital social “*la confianza, que facilita la cooperación necesaria para la coordinación; la reciprocidad generalizada, que facilita la resolución de problemas de acción coletiva; y las redes de compromiso cívico, representadas por el asociacionismo voluntario*”.⁴⁶ A partir da confiança entre os membros de determinada comunidade tende-se ao fortalecimento da cooperação que é essencial para a resolução dos problemas e atendimento dos interesses coletivos.

Assim, quanto maior o capital social acumulado por uma determinada comunidade, maior será a sua participação e o seu comprometimento na busca de solução para os problemas que se apresentam.

Contudo, para que se dê a participação é necessária a criação de novos espaços públicos para deliberação. Porém, a simples criação destes espaços não é suficiente, visto que os mesmos devem servir para a restauração da amplitude da esfera pública, tornando-a mais inclusiva. A criação desses espaços constitui-se num desafio, que não se restringe “a uma instância espacial ou temporal de comunicação ou mobilização política, linguística e cívica, mas precisa contar com um pressuposto epistemológico envolvendo a mobilidade política de que estamos falando”.⁴⁷

A esfera pública deve ser vista como um local de aprendizagem social. Além de ser o *locus* por excelência da participação dos cidadãos, a esfera pública é também e, sobretudo, o local onde os cidadãos aprendem com o debate público. O conceito de esfera pública “como *locus* de transparência e de aprendizado social deve estar presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento de elaboração das políticas públicas.”⁴⁸

É no espaço público que os cidadãos aprendem a participar, a decidir, a acompanhar, a executar e a fiscalizar as políticas públicas. Ao participar de todos os passos da implementação de uma política pública, desde sua escolha até sua efetivação, o cidadão torna-se mais comprometido com o bem estar coletivo.

A participação social na gestão de políticas públicas tem ainda outro aspecto, que é o de promover o fortalecimento da cidadania. Nesse sentido, pode-se dizer que a cidadania “se expande e se afirma na sociedade à medida que os indivíduos adquirem direitos e ampliam sua participação na criação do próprio Direito.”⁴⁹

Para Abrucio, a cidadania está relacionada com o valor de *accountability*, que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, no momento da elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos.⁵⁰

A participação social tem, portanto, um alcance muito maior. Além de ser fundamental para o êxito das políticas públicas acabam, em última análise,

contribuindo para o fortalecimento da cidadania e da democracia, que estão entre os pilares do modelo de Estado brasileiro.

CONCLUSÃO

Num primeiro momento parece tarefa simples falar sobre as políticas públicas. Entretanto, em razão da abrangência e da complexidade das mesmas, verifica-se que é preciso compreender uma série de conceitos e estabelecer inúmeras relações para que se possa vislumbrar o seu significado.

Em sendo ações governamentais, dirigidas ao atendimento dos interesses públicos, as políticas públicas requerem, para garantia da sua eficiência e da sua eficácia, a observação de um conjunto de pressupostos que permitam alcançar os fins propostos.

Após a Reforma Gerencial de 1995, que trouxe consigo a ideia de gestão pública em substituição ao termo administração pública, implementou mecanismos que permitiram uma maior participação da sociedade civil no âmbito das decisões políticas.

Essa participação, por sua vez, permite um maior controle do desenvolvimento das políticas públicas, em todas as suas fases, indo desde a constatação de necessidades e de quais políticas devam ser privilegiadas, passando pela sua elaboração e implementação e chegando a fase de avaliação das mesmas.

A participação, que pode se dar através de organismos sociais, instituições, ONGs, associações, sindicatos, entre outros, legitima a gestão e permite o controle mais efetivo do emprego dos recursos públicos que devem, em todos os casos, atender aos interesses públicos. E essa participação será tanto maior, quanto maior for o capital social que dispuser os cidadãos.

Desse capital social decorrerá um aumento nos níveis de confiança e de cooperação, fortalecendo o sentimento de pertencimento e que impulsionará, em linhas gerais, o desenvolvimento social e econômico.

Por outro lado, há que se entender que a participação somente é viável em sociedades democráticas, onde os espaços públicos estejam abertos à participação da sociedade civil.

CITIZENSHIP, PARTICIPATION AND CAPITAL STOCK IN THE MANAGEMENT OF POLITICAL PUBLIC

ABSTRACT

The present work has for objective debate the importance of social participation in the management of public policies, to the extent that the reflections on the management of public policies necessarily involve in the debate on participation and capital stock. The participation is indispensable when is a matter of the management of the public politics, in all of the moments of the trial of elaboration and

inspection of the same. The studies about the participation remit, by his time, to the concept of capital stock, that is, in sum, the determinant factor for a bigger or smaller participation of the civil society. The participation will depend, therefore, of the rapier of capital stock that each community arranges. To the long one of the text, if is going to bring some you disembark theoreticians about the concept and the formation of the capital stock. On the other hand, the work intends, still, do an outline about the different forms of participation, as well like throw reflections about the opening of the public spaces of participation.

Keywords: Capital Stock. Citizenship. Management. Social Participation. Political Public.

NOTAS

- ¹ Pós-Doutora em Direito pela Universidade de Burgos/Espanha. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professora da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Coordenadora do Centro de Estudos e Pesquisas Jurídicas – CEPEJUR e do Grupo de Estudos “Direito, Cidadania e Políticas Públicas” da UNISC. Avaliadora do INEP. Psicóloga com Especialização em Terapia Familiar. Autora de livros e vários artigos em revistas especializadas.
- ² Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Especialista em Direito do Trabalho, Direito Previdenciário e Processo do Trabalho. Advogada. Membro do Grupo de Estudos “Direito, Cidadania e Políticas Públicas” da mesma Universidade. Bolsista da CAPES.
- ³ SCHMIDT, João Pedro. *Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos*. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. (orgs). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2309.
- ⁴ Ibidem, p. 2311.
- ⁵ MANTOVANELI JUNIOR, Oklinger. *Políticas Públicas no século XXI: a perspectiva da gestão multicêntrica (à luz da experiência de Porto Alegre)*. Blumenau: Edifurb, 2006, p. 62.
- ⁶ SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. IN Sociologias nº 16. Junho/dezembro 2006.
- ⁷ DAGNINO, Renato. *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Cabral Editora e Livr. Universitária, 2002, p. 160.
- ⁸ SCHMIDT, 2008, p. 2310-2311.
- ⁹ Ibidem, p. 2310.
- ¹⁰ Ibidem, p. 2323.
- ¹¹ SCHMIDT, 2008, p. 2313.
- ¹² Ibidem, p. 2314.
- ¹³ Ibidem, p. 2314.
- ¹⁴ SCHMIDT, João Pedro. *Gestão de Políticas Públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista*. In: REIS, J.R.; LEAL, R.G. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo nº. 7. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007, p. 1991.
- ¹⁵ Ibidem, p. 1994.
- ¹⁶ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. (orgs). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP, 1999, p. 68.
- ¹⁷ KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez, 1998, p.38.
- ¹⁸ Ibidem, p. 75.
- ¹⁹ KLIKSBERG, 1998, p. 69.
- ²⁰ Ibidem, p. 40.
- ²¹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998, p.237.
- ²² Ibidem, p. 239-241.
- ²³ BRESSER PEREIRA, 1998, p. 241.
- ²⁴ Ibidem, p. 242.
- ²⁵ Ibidem, p. 242.

- ²⁶ Dentre as dimensões alcançadas pela Reforma estão a institucional-legal, voltada à descentralização estatal; a de gestão, ampliando a autonomia e estabelecendo as formas de responsabilização dos gestores; e a dimensão cultural, que busca a mudança de mentalidade. BRESSER PEREIRA, Op. Cit.
- ²⁷ A nova administração pública, nessa linha, tem como características: a descentralização política, com a transferência de recursos e atribuições para os demais níveis políticos; a descentralização administrativa, com a delegação de autoridade aos administradores públicos, transformando-os em gerentes com maior autonomia; organização com poucos níveis hierárquicos; pressuposto da confiança limitada, ao invés da desconfiança total; controle *a posteriori* dos processos administrativos, em substituição ao controle rígido; e estar voltada ao atendimento do cidadão, ao invés de ser auto-referida. BRESSER PEREIRA, op.cit., p. 243.
- ²⁸ SCHMIDT, 2007, P. 1997.
- ²⁹ SCHMIDT, 2007, p. 1999.
- ³⁰ Ibidem, p. 1999.
- ³¹ Nesse sentido, Bresser Pereira diz que a administração pública burocrática clássica foi adotada porque numa organização grande como o Estado, era a única forma possível de coordenar as ações e prever o comportamento dos seus membros.
- ³² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo; Brasília: ENAP, 1998, p. 22.
- ³³ BRESSER PEREIRA, 1998, p. 31.
- ³⁴ SCHMIDT, João Pedro. *O novo estado, o público não estatal e as instituições comunitárias*. In: REIS, J.R.; LEAL, R.G. *Demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea*. Tomo 9. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.
- ³⁵ BRESSER PEREIRA, Burocracia pública e classes dirigentes no *Brasil*. REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA Nº 28: 9-30 JUN. 2007, p 28.
- ³⁶ SCHMIDT, 2008.
- ³⁷ BRESSER PEREIRA, 1999, p. 69.
- ³⁸ Ibidem, p. 71.
- ³⁹ Ibidem, p. 70.
- ⁴⁰ LEAL, 2006, P. 62.
- ⁴¹ ARAUJO, Maria Celina Soares D'. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003, p. 7-8.
- ⁴² SCHMIDT, 2008.
- ⁴³ PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- ⁴⁴ PUTNAM, 2000
- ⁴⁵ Ibidem.
- ⁴⁶ FONT, 2001, p. 51.
- ⁴⁷ FONT, 2001, p. 65.
- ⁴⁸ ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: Cadernos ENAP, n. 10, 1997, p. 27.
- ⁴⁹ BRESSER PEREIRA, 1998, p. 81.
- ⁵⁰ ABRUCIO, op.cit., p.24.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Brasília: Cadernos ENAP, n. 10, 1997.
- ARAÚJO, Maria Celina Soares D'. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. (orgs). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: ENAP, 1999.

DAGNINO, Renato. *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Cabral Editora e Livr. Universitária, 2002.

FONT, Joan (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. *O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. São Paulo: Fundap, 1997.

_____. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez, 1998.

MANTOVANELI JUNIOR, Oklinger. *Políticas Públicas no século XXI: a perspectiva da gestão multicêntrica (à luz da experiência de Porto Alegre)*. Blumenau: Edifurb, 2006.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA Nº 28: 9-30 JUN. 2007.

SANTOS, Boaventura Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____ (Org.). *Democratizar a democracia*. Os caminhos para democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.455 – 559.

SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, J.R.; LEAL, R.G. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 7. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

_____. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. (orgs). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

_____. O novo estado, o público não estatal e as instituições comunitárias. In: REIS, J.R.; LEAL, R.G. *Demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea*. Tomo 9. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. In.: Sociologias nº 16. Junho/dezembro 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global – limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

Recebido para publicação 11/12/2009

Aceito para publicação 30/12/2009